



Oslo, 15. januar 2020

Justis- og beredskapsdepartementet

NOU 2019:5 FORSLAG TIL NY FORVALTNINGSLOV – HØRINGSUTTALELSE

Vi viser til høring av NOU 2019:5 Ny forvaltningslov. Vi viser også til kontakt med departementet ved Tonje Rønneberg Ruud om utsatt høringsfrist til 15. januar 2020.

Bakgrunn

Regjeringen oppnevnte i oktober 2015 et lovutvalg som skulle: (1) Gjennomgå eksisterende forvaltningslov, (2) vurdere behov for endringer og (3) foreslå ny lov. Utvalget la fram sin rapport i mars 2019 og rapporten ble så sendt på høring.

I utvalgets rapport står det blant annet følgende om eksisterende lov: Utvalgets inntrykk er at gjeldende lov etter alminnelig oppfatning er velfungerende, samtidig som det er behov for endringer på flere punkter.

Utvalget har lagt vekt på å foreslå en ny lov som er så enkel som mulig å sette seg inn i og bruke, både for offentlig forvaltning og publikum. Hovedformålet med loven er å legge til rette for at forvaltningens saksbehandling er god, tillitsskapende og effektiv. Utvalget har lagt stor vekt på at loven må gi borgerne tillit til offentlig forvaltning, og ser en velfungerende forvaltning som et sentralt bidrag i et demokratisk styresett. Hovedtrekkene i eksisterende forvaltningslov videreføres.

Innledning

Forvaltningsloven er en viktig lov i et levende demokrati, og det er derfor avgjørende at loven legger til rette for god offentlig saksbehandling og medvirkning.

For natur- og friluftslivsorganisasjonene, som blant annet jobber for å ivareta natur- og friluftslivsinteressene i mange ulike saker, er forvaltningsloven en viktig lov siden de fleste slike saker omfatter offentlig saksbehandling.

Dette er en stor og omfattende utredning som belyser mange problemstillinger. Det er derfor krevende å se og kommentere alle de aktuelle problemstillingene. Vi vil derfor gjerne delta og drøfte aktuelle problemstillinger i den videre prosessen.

Kommentarer til lovforslaget

Generelt mener vi at utvalget har laget en grundig utredning og at forslaget til ny lov er enklere i språket og mer pedagogisk enn gjeldene lov. Dette i seg selv vil bidra til å øke rettsikkerheten, men vi opplever at lovforslaget i seg selv ikke styrker den enkeltes rettigheter eller rettsikkerhet i vesentlig grad, da den i all hovedsak viderefører dagens tilstand i gjeldene rett.

Nedenfor vil kun trekke fram enkelte problemstillinger vi mener er særlig viktig for å ivareta allmennhetens interesser i saker som berører natur og friluftsliv.

Enkeltvedtak § 6

Det oppleves stadig en forvirring eller usikkerhet om hva som er et enkeltvedtak eller ikke. I forslaget til ny lov foreslås det å definere nærmere hva et enkeltvedtak er. Selv om det kanskje ikke er mulig å lage en definisjon som er 100 % dekkende, mener vi det er et riktig grep å definere dette i loven, jf. § 6 første ledd.

Part i en sak § 6

I § 6 tredje ledd defineres det hvem som regnes som part i en sak, noe som gir spesielle rettigheter.

For natur- og friluftslivsorganisasjonene er det viktig å kunne ivareta allmenhetens interesser i alle saker som berører natur- og friluftslivsinteresser. Det er derfor viktig at organisasjonene regnes som part i slike saker. Utvalget drøfter denne problemstillingen, men konkluderer med at forvaltningsloven ikke bør åpne generelt for å gi organisasjoner partsstilling i saker som ikke gjelder organisasjonen selv, men interesser som den har til formål å ivareta.

Vi har erfart at for eksempel ikke alle kommuner kjenner gjeldende rettsforståelse, og mener det er sterkt ønskelig at forvaltningsloven presiserer at *organisasjoner som ivaretar allmenne interesser skal anses som en part når allmenne interesser innenfor organisasjonens interessefelt blir berørt av et vedtak*. Vi foreslår derfor at dette tas inn i § 6, tredje ledd.

Avvisning av en sak § 6

I forslaget til § 6 framgår det at avgjørelse om avvisning av en sak skal regnes som et enkeltvedtak. Utvalget mener dette bare bør gjelde i tilfeller der realitetsavgjørelsen i saken ville vært et enkeltvedtak, men dette går ikke fram av selve lovforslaget. Selv om det i lovforslaget er prøvd å gi en nærmere definisjon av hva et enkeltvedtak er, vil det likevel oppstå tvil. Vi mener det er av stor betydning for partens rettigheter å få saken klagebehandlet. Vi mener derfor det er gode grunner for å kunne få prøvet en underinstans' mening om at saken ikke gjelder et enkeltvedtak.

Delegering av myndighet § 24

Det naturlige utgangspunktet er at offentlig myndighet bør utøves av offentlige organer, slik utvalget også påpeker.

Selv om det som regel er offentlig myndighet som gjør de endelige vedtakene, opplever vi i ulike sammenhenger at det er private som utreder og forbereder sakene for det offentlige. Dette kan være planer for hyttebygging eller planer for etablering av snøscooterløyper for fornøyleseskjøring.

Et eksempel på dette er når kommunen setter bort utredning og planlegging av snøscooterløyper for fornøyleseskjøring til en snøscooterklubb. Dette er ikke uproblematisk da klubben opplagt

har en egeninteresse i saken, og som ikke nødvendigvis sammenfaller med andre interesser, for eksempel hensyn til natur- og friluftsliv.

Vi mener derfor det må stilles tydelige krav til den som utreder og strenge krav til den offentlige myndigheten om at de har et selvstendig ansvar for å sikre at saksgrunnlaget er godt nok til å utøve myndighet, jf. §§ 44 og 86 om utredningsplikten.

Partsinnsyn, § 45

Utvalget foreslår å flytte partsinnsyn over i «innsynsloven» eller offentlighetsloven. Det er mulig det er hensiktsmessig, men det viktigste er at partene i en sak, enten det gjelder enkeltpersoner eller organisasjoner, har rett til innsyn når den eller de er en part i saken.

Krav til begrunnelse, § 48

Det er viktig for forståelsen og troverdigheten til offentlig forvaltning at vedtak er godt begrunnet. Utvalget foreslår i stor grad å videreføre begrunnelsesplikten fra gjeldende lov, men beskrivelsen i lovforslaget angir i større grad hva begrunnelsen skal inneholde. Det mener vi er viktig og riktig.

Inhabilitet, kapittel 4

Inhabilitet er et viktig tema i mange saker, også i saker som angår natur- og friluftslivsinteresser. Særlig i utbyggingssaker i mindre kommuner opplever vi ofte at det er nære forbindelser mellom utbyggingsinteresser og beslutningstakere. Det er derfor viktig at det er klarere bestemmelser for inhabilitet, slik at ikke folk med sær-/egeninteresser er med på å ta beslutninger på bekostning av felleskapet.

Selv om det innholdsmessig sett kanskje er lite forskjell mellom gjeldende lov og forslaget i ny lov, mener vi teksten i forslag til ny lov er tydeligere og mer brukervennlig. Dette bør også gi bedre rettssikkerhet.

Klagerett, § 53

Muligheten til å klage på et enkeltvedtak er en viktig sikkerhetsventil i et levende demokrati, og det er viktig at den ikke innskrenkes, noe vi forutsetter at dette forslaget ikke gjør.

Vi er glade for at det i lovforslaget står klart og tydelig at en forening eller stiftelse har klagerett hvis vedtaket ligger innenfor dens formål eller naturlige virkeområde, jf. § 53 bokstav c.

I § 53 punkt 3 står det at klageinstansens vedtak ikke kan påklages. Det samme gjelder vedtak om å avvise en klage. I utredningen drøfter utvalget om det bør være klagerett der klageinstansen har truffet et nytt vedtak etter at det opprinnelige vedtaket er kjent ugyldig av domstolen eller kritisert av Sivilombudsmannen. Utvalget mener det av effektivitetshensyn ikke skal være mulig å klage på det nye vedtaket verken når vedtaket opprettholder det opprinnelige vedtaket eller gjør et nytt vedtak. Utvalget mener det nye vedtaket må sees på som en integrert del av klagesaken.

Vi mener at det ikke alltid er naturlig å se det nye vedtaket som en integrert del av klagesaken, og mener derfor at det må vurderes nøye om forslaget fra utvalget er en god løsning eller om det bør gjøres uttak der domstolen har kjent vedtaket ugyldig eller vedtaket er kritisert av Sivilombudsmannen.

Klageinstansens behandling av klagesaken, § 60

Det er viktig at klageinstansen skal sørge for at utredningen av saken er i samsvar med § 44 før den treffer vedtak slik det foreslås i § 60. Det er også viktig at vedtaket er begrunnet, og det bør derfor også vises til § 48 om krav til begrunnelse.

Etter at forvaltningslovens § 34 ble endret slik at det nå står at det skal legges *stor* vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, har vi sett at dette har fått uheldige konsekvenser for natur- og friluftslivsinteressene i rekke saker.

Klimaendringer på grunn av utslipp av klimagasser og tap av naturmangfold på grunn av arealendringer/-ødeleggelse er vår tids største utfordringer, jf. rapporter fra FNs klimapanel og Det internasjonale naturpanelet. Norge har også sluttet seg til FNs 17 bærekraftsmål. Det er derfor avgjørende for en bærekraftig utvikling av det finnes muligheter for statlige myndigheter å overprøve lokale vedtak når dette åpenbart er i strid med bærekraftig utvikling, eller når sumeffekter av mange lokale vedtak vil være i strid med bærekraftig utvikling. Selv om det er viktig med lokalt selvstyre, kan ikke forvaltningsloven utformes på en måte som hindrer at det tas tilstrekkelig hensyn til nasjonale mål om bærekraftig utvikling, slik vi opplever at det er i dag etter endringen av § 34.

Utvalget er delt i synet på hvordan denne paragrafen bør utformes, og det kan diskuteres hvilket forslag som ivaretar hensynet til bærekraftig utvikling best. Vi forutsetter at departementet i det videre arbeidet utformer en paragraf som ivaretar dette på tilfredsstillende måte.

Vi vil også påpeke behovet for at internasjonale miljøforpliktelser nedfelt i konvensjoner og vedtak, nasjonale miljømål og naturmangfoldlovens intensjoner ivaretas gjennom lovtekst og praktisering av en ny forvaltningslov.

Sakskostnader etter klage, § x

Flertallet i utvalget forslår å fjerne forvaltningslovens regler om dekning av saksomkostninger, mens et mindretall foreslår å beholde det, jf. forslag til § x *Sakskostnader etter klage*.

I en rekke klagesaker kan det være nødvendige med blant annet juridisk bistand, som i mange tilfeller kan føre til betydelige kostnader. Vi mener derfor retten til å få dekket saksomkostninger er viktig for rettssikkerheten. Vi viser også til Århuskonvensjonen som Norge er forpliktet etter, som forutsetter at mulighet for å få overprøvd vedtak som berører miljøspørsmål ikke skal være «uoverkommelig dyre». Vi støtter derfor mindretallets forslag om at parten skal få dekket kostnader som var nødvendig for å få endret vedtaket.

Utsatt iverksettelse, § 76

I § 76 gis forvaltningsorganet mulighet for å utsette iverksettelse av et vedtak, blant annet til klagefristen er utløpt eller klagen er behandlet.

Natur- og friluftslivsorganisasjonene opplever i ulike saker ofte at vedtak blir gjennomført før klagebehandlingen er gjennomført. Dette mener vi er svært uheldig, særlig der vedtaket innebærer et irreversibelt naturinngrep eller har stor økonomisk betydning for allmennheten. Et godt eksempel på det siste er Norsk Friluftslivs klage i Nordkappsaken, dvs. klage på kommunens vedtak om muligheten for å kreve inn en avgift etter friluftslovens § 14 for tilgang til Nordkapp-plataet. Manglende utsettelse av iverksettelse av vedtaket og sendrektig saksbehandling har resultert i at det er tatt inn mange millioner kroner i ulovlig avgift mens saksbehandlingen har pågått. Det finnes også tallrike eksempler på at verdifull natur, til og med i verneområder, har

blitt ødelagt før en klagesak er behandlet, som betyr at klageprosessen i realiteten er meningsløs – ettersom det er umulig å reversere gjennomføringen av vedtaket.

Vi mener derfor det må framgå klart og tydelig av loven at forvaltingsorganet skal vedta utsatt iverksettelse der vedtaket åpenbart vil føre til et irreversibelt naturinngrep eller har store konsekvenser for allmennheten.

Utredningsplikt for forskrift, § 86

Forskrifter er brukt innenfor en rekke områder, herunder mange saker som berører natur- og friluftslivsinteressene. Det er derfor viktig at det er gode rutiner for medvirkning ved fastsettelse, endinger eller opphevelse av forskrifter.

Det er viktig, slik det foreslås av utvalget, at behovet for forskriften, alternative tiltak og hvilke virkninger forskriften vil ha for allmenne og private interesser, skal utredes, jf. § 86. Vi er enig at utredningen må tilpasses sakens viktighet, men det er viktig at det blir en utredning som synliggjør de reelle konsekvensene, også for natur og friluftsliv.

Høring av forskrift, § 88

Særlig viktig er det at reglene rundt høringen fører til reell medvirkning. Det betyr at det må være lang nok høringsfrist og at høringen foregår på tidspunkter som gir reell mulighet for å avgi en høringsuttalelse. Det er viktig å huske på at det meste av arbeidet i lag og foreninger gjøres av frivillige på fritiden.

Natur- og friluftslivsorganisasjonene, både lokalt og sentralt, opplever stadig at saker blir sendt på høring i juni med høringsfrist i midten av august. Dette er en periode der det i praksis er ingen aktivitet i lag og foreninger, og gir derfor ingen reell mulighet for lag og foreninger til å delta i høringen.

Vi støtter derfor utvalgets forslag om at fristen bør være minst to måneder, jf. § 88. I tillegg bør det være et krav om at høringer som går over lengre ferier, som skolens sommerferie, må høringsfristen utvides med det aktuelle antall uker.

Kunngjøring av forskrift, § 90

Det er viktig at en forskrift gjøres kjent for de det gjelder. Vi mener derfor det bør være et krav i loven, at det i tillegg til kunngjøring i Norsk Lovtidend, må være et krav om at en forskrift kunngjøres på en hensiktsmessig måte for å nå ut til de det gjelder.

Forholdet til naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven, som kom i 2009, er sektorovergripende og lovfester fem miljørettslige prinsipper, jf. naturmangfoldlovens §§ 8 til 12. I alle saker som påvirker natur skal det gjøres en vurdering av disse prinsippene, og vurderingen skal framgå av beslutningen, jf. naturmangfoldlovens § 7.

Ti år etter at naturmangfoldloven ble vedtatt, ser vi stadig at det slurves med vurderingene av §§ 8 til 12 i altfor manges saker, både på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Vi mener derfor det bør gjøres en henvisning i forvaltningsloven til naturmangfoldloven om at §§ 8 til 12 skal vurderes i alle saker som påvirker natur.

Naturmangfoldloven hjemler også Miljøvedtaksregisteret, som er et viktig verktøy både for å varsle allmennheten om vedtak (og dermed muliggjøre eventuelle klager) og for å holde oversikt

og statistikk over utviklingen av vedtak og dispensasjoner fra miljøbestemmelser. Imidlertid har vi erfart en rekke ganger at vedtak enten blir lagt inn for sent eller ikke i det hele tatt i Miljøvedtaksregisteret i saker der man er pliktig til å gjøre dette. Vi ber om at det presiseres på en egnet måte i forvaltningsloven at offentlig myndighet skal bruke Miljøvedtaksregisteret der det er påkrevet.

Vennlig hilsen

Norsk Friluftsliv

Hans Erik Lerkelund
fagsjef naturforvaltning

Sabima

Christian Steel
generalsekretær

Friluftsrådernes Landsforbund

Morten Dåsnes
daglig leder

Den Norske Turistforening

Anne-Mari Planke
avd. leder natur og friluftsliv

Norges Jeger- og Fiskerforbund

Siri Parmann
fagsjef

Naturvernforbundet

Arnodd Håpnæs
fagleder